Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1685

13. 06. 95

Sachgebiet 100

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

A. Zielsetzung

Der Gesetzentwurf soll die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen schaffen. Damit können die Gemeindefinanzen bei einer Senkung der Gewerbesteuer auf eine neue und erweiterte Basis gestellt werden.

B. Lösung

Durch die vorgeschlagene Ergänzung von Artikel 106 GG werden die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, die durch eine Gewerbesteuerreform entstehenden Steuerausfälle über eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer auszugleichen und gleichzeitig die Struktur der Gemeindefinanzen nachhaltig zu verbessern.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine. Die finanziellen Auswirkungen der Unternehmensteuer- und Gemeindefinanzreform werden im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1996 dargestellt.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (43) – 522 00 – Gr 18/95

Bonn, den 13. Juni 1995

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 685. Sitzung am 2. Juni 1995 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Artikel 106 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Gesetz vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3146) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

   „Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a den Gemeinden zugewiesen wird."

2. Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 5a eingefügt:

   „(5a) Die Gemeinden können einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer erhalten, der von den Ländern an ihre Gemeinden weiterzuleiten ist. Die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 31. Dezember 1995 in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Der vorliegende Gesetzentwurf schafft die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die beabsichtigte Unternehmensteuer- und Gemeindefinanzreform. Der Bundesgesetzgeber wird ermächtigt, eine Beteiligung der Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen einzuführen. Damit können die Gemeindefinanzen bei einer Senkung der Gewerbesteuer auf eine neue und erweiterte Basis gestellt werden. Die dafür notwendigen näheren gesetzlichen Regelungen sind im Jahressteuergesetz 1996 enthalten.

Zu den Schwerpunkten des Jahressteuergesetzes 1996 gehört die weitere Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze am Wirtschaftsstandort Deutschland. In diesem Zusammenhang soll bereits zum 1. Januar 1996 die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft und die Gewerbeertragsteuer mittelstandsfreundlich gesenkt werden.

Durch die vorgeschlagene Ergänzung des Grundgesetzes wird die Möglichkeit eröffnet, die durch eine Gewerbesteuerreform entstehenden Steuerausfälle über eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer auszugleichen und gleichzeitig die Struktur der Gemeindefinanzen nachhaltig zu verbessern.

Die Höhe des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer soll bundesgesetzlich in einem Vomhundertsatz festgelegt werden. Seine Höhe bemißt sich nach dem benötigten Ausgleichsvolumen.

Der Deutsche Landkreistag hat unter Widerspruch des Deutschen Städte- und Gemeindebundes gefordert, eine Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen auch für die Landkreise vorzusehen. Dieser Forderung wurde nicht entsprochen, weil es in dem jetzt geplanten Reformschritt nur um einen Ausgleich der Verluste der Gemeinden aus der Gewerbesteuersenkung geht.

Die Änderung von Artikel 106 GG hat keine preislichen Auswirkungen. Sie schafft nur die verfassungsmäßige Grundlage für die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

1. **Zu Artikel 1** (Artikel 106 GG)

Zu Nummer 1

Durch die Einfügung in Artikel 106 Abs. 3 wird zugelassen, die Gemeinden am Umsatzsteueraufkommen nach Maßgabe von Absatz 5a zu beteiligen. Den Gemeinden kann danach ein durch Bundesgesetz festzusetzender Anteil am Umsatzsteueraufkommen zugewiesen werden.

Durch die neue Beteiligungsmöglichkeit der Gemeinden an der Umsatzsteuer wird die Länderkompetenz für die Finanzausstattung der Gemeinden und die grundsätzliche finanzwirtschaftliche Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern nicht berührt (vgl. Artikel 106 Abs. 9 GG).

Zu Nummer 2

Absatz 5a ermächtigt den Bundesgesetzgeber, die Gemeinden an der Umsatzsteuer zu beteiligen.

Satz 1 eröffnet dem Bundesgesetzgeber das Recht, durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates eine Beteiligung der Gemeinden an dem Aufkommen der Umsatzsteuer vorzusehen. Die Beteiligung entspricht der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer nach Absatz 5. Mit der Weiterleitung des Gemeindeanteils an die Gemeinden durch die Länder wird berücksichtigt, daß das Grundgesetz die Gemeinden als Teile der Länder in einem zweigliedrigen Staatsaufbau versteht.

Nach Satz 2 ist durch Bundesgesetz auch der Schlüssel für die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden festzulegen. Bei der Ausgestaltung des Verteilungsschlüssels ist dem Gesetzgeber ein Beurteilungsspielraum eröffnet. Im Grundgesetz wird insoweit nur festgelegt, daß der Verteilungsschlüssel orts- und wirtschaftsbezogen sein muß. Hierdurch soll das finanzielle Eigeninteresse der Gemeinden an der Ansiedlung und Pflege von Gewerbebetrieben auf ihrem Gebiet erhalten bleiben. Insbesondere die Bestimmung und Gewichtung der verschiedenen Elemente eines Verteilungsschlüssels sind in das Ermessen des Gesetzgebers gestellt. Damit wird auch der Tatsache Rechnung getragen, daß bis zum geplanten Inkrafttreten der Gesetzesänderung am 1. Januar 1996 aufgrund der Dauer der hierfür notwendigen Datenerhebung derzeit noch kein endgültiger Schlüssel – wie er im Konsens mit allen Beteiligten angestrebt wird – ermittelbar ist. Die Formulierung erlaubt es dem Gesetzgeber, die Verteilung für eine Übergangszeit anhand eines vorläufigen Schlüssels vorzunehmen.

Nach Satz 3 werden die Höhe der Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer und die weiteren Bestimmungen durch Bundesgesetz festgelegt.

2. **Zu Artikel 2**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 685. Sitzung am 2. Juni 1995 beschlossen, den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes abzulehnen.

Begründung

Die Änderungen des Grundgesetzes stehen im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Jahressteuergesetzes 1996 und der dort vorgesehenen Unternehmensteuer- und Gemeindefinanzreform. Diese lehnt der Bundesrat ab. Einer Änderung des Grundgesetzes bedarf es deshalb nicht.

Darüber hinaus bestehen erhebliche verfassungspolitische Bedenken gegen eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer, wenn diese mit einem Abbau der Gewerbesteuer verbunden wird und damit den Wegfall des Hebesatzrechtes und eine Einschränkung der finanziellen Eigenverantwortung (Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG) zur Folge hat.

Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 wurde erst 1994 in das Grundgesetz eingefügt, um die finanzielle Eigenverantwortung ausdrücklich in die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung aufzunehmen. Diese Einfügung ging auf einen Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission zurück und sollte ein deutliches Zeichen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der Kommunen setzen. Hintergrund war insbesondere, daß der Abbau kommunaler Steuern und der Ersatz durch staatliche Zuweisungen die Einflußnahme des Staates auf die Kommunen erheblich verstärkt hatte. Dabei bestand Einvernehmen darüber, daß die finanzielle Eigenverantwortung nicht nur die ausreichende finanzielle Ausstattung betrifft, sondern daß es gerade auch darum geht, die Gestaltungsspielräume abzusichern, die sich aus den in Artikel 106 Abs. 6 Satz 2 GG garantierten Hebesatzrechten ergeben.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist mit diesen Bemühungen um eine Stärkung der kommunalen finanziellen Eigenverantwortung nicht vereinbar. Die Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer als Ersatz für die parallel vorgesehenen Kürzungen bei der Gewerbesteuer stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Finanzautonomie der Gemeinden dar. Dies gilt insbesondere, wenn man die weiteren von der Bundesregierung angekündigten Reformschritte berücksichtigt, die neben der im Entwurf eines Jahressteuergesetzes 1996 enthaltenen Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und Reduzierung der Gewerbeertragsteuer auf eine vollständige Abschaffung der Gewerbesteuer abzielen. Damit soll letztlich die (mit ca. 40 % aller gemeindlichen Steuereinnahmen) einzig bedeutsame Steuerquelle der Gemeinden, deren Aufkommen diese über die Hebesätze selbst beeinflussen können, beseitigt werden und zwar zugunsten der Beteiligung an einer Steuer, deren Aufkommen allein durch die Bundesgesetzgebung bestimmt wird.

Die von der Bundesregierung vorgesehenen Grundgesetzänderungen werden auch deshalb abgelehnt, weil sie Teil einer Gesamtkonzeption sind, deren finanzielle Folgen für die Länder und Gemeinden ungeklärt sind. Es sind erhebliche Auswirkungen auf das komplexe System des bundesstaatlichen und kommunalen Finanzausgleichs zu erwarten. Weitere gesetzliche Änderungen würden erforderlich sein, ohne daß die Bundesregierung erkennen läßt, wie sie sich die notwendigen Lösungen zur Beseitigung der durch die vorliegenden Gesetzentwürfe entstehenden Ungleichgewichte im weitgehend austarierten System des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs vorstellt.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung hält an der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung fest.

Begründung

Mit dem von der Bundesregierung im Entwurf des Änderungsgesetzes zum Grundgesetz und eines Jahressteuergesetzes 1996 vorgelegten Konzept einer Unternehmensteuerreform, verbunden mit einer Gemeindefinanzreform, soll die wachstums- und beschäftigungsfördernde Steuerpolitik der Bundesregierung fortgesetzt werden. Im Vordergrund steht die Senkung der Gewerbesteuer, die immer mehr zu einer international isolierten Sonderbelastung der deutschen Unternehmen geworden ist. Vorrangiges Ziel ist es, Deutschland als Investitions- und Arbeitsplatzstandort zu sichern. Ein steuerlicher Strukturwandel bei der Unternehmensbesteuerung ist dringend geboten, um einen Verlust von Arbeitsplätzen und von Innovationspotential an ausländische Standorte zu verhindern. Handlungsbedarf besteht auch deshalb, weil die Einführung der Gewerbekapitalsteuer in den neuen Ländern zum 1. Januar 1996 vermieden werden muß, da sie als Substanzsteuer insbesondere die zum Teil noch ertragsschwachen dortigen jungen Betriebe treffen würde; eine weitere Aussetzung der Erhebung der Gewerbekapitalsteuer in den neuen Ländern trifft auf EU-rechtliche Probleme.

Durch die als Kompensation für die Gewerbesteuermindereinnahmen vorgesehene Umsatzsteuerbeteiligung der Gemeinden wird die finanzielle Ausstattung der Gemeinden stetiger, konjunkturunabhängiger und damit qualitativ und quantitativ dauerhaft verbessert. Der Vorschlag der Bundesregierung entspricht den Forderungen von kommunaler Seite nach einer Verstetigung der gemeindlichen Einnahmen durch die Beteiligung an einer dynamischen Wachstumssteuer.

Den Gemeinden verbleibt ein Hebesatzrecht auf die Gewerbeertragsteuer. Die Senkung der Gewerbesteuer beläuft sich insgesamt lediglich auf ca. 20 % und wird durch die Beteiligung an der dynamisch wachsenden Umsatzsteuer kompensiert. Damit wird das verfassungsmäßige Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht beeinträchtigt, sondern im Hinblick auf die Vorzüge einer Beteiligung an der Umsatzsteuer sogar gestärkt.

Die Konzeption einer Gemeindefinanzreform wird im Entwurf eines Jahressteuergesetzes 1996 so umgesetzt, daß die finanziellen Folgen für Länder und Gemeinden überschaubar bleiben.

- Die dritte Stufe der Unternehmensteuerreform ist insgesamt aufkommensneutral gestaltet.
- Die Maßnahmen beinhalten für die Gemeinden sogar eine Überkompensation der steuerlichen Mindereinnahmen in den Jahren 1996 bis 1999 um ca. 2 Mrd. DM.
- Der für die Übergangszeit in den Jahren 1996 bis 1999 vorgesehene Übergangsschlüssel ist so konzipiert, daß die Gemeinden einen vollen Ausgleich für ihre Gewerbesteuerausfälle erhalten und gleichzeitig die Verteilungswirkungen zwischen den Gemeinden möglichst gering gehalten werden.



Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333